

Procedimiento N°: A/00419/2016

RESOLUCIÓN: R/03036/2016

En el procedimiento A/00419/2016, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos frente a D. **B.B.B.**, vista la denuncia presentada por la **DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL (PUESTO DE XX)** y en base a los siguientes,

HECHOS

PRIMERO: Con fecha de 21 de enero de 2016 tiene entrada en esta Agencia escrito remitido por la **DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL (PUESTO DE XX)** (en adelante el denunciante), comunicando una posible infracción a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), motivada por la existencia de un sistema de videovigilancia, en el camino de entrada al **A.A.A.**, cuyo titular es D. **B.B.B.** (en adelante el denunciado).

La Guardia Civil manifiesta que el denunciado fue a poner una denuncia el 20 de noviembre de 2015 por sustracción de una cámara de videovigilancia que tenía instalada en un arbusto situado en el camino de entrada a su finca gravado con una servidumbre de paso.

Agentes de la Guardia Civil realizan una inspección física el 29 de noviembre de 2015 y comprueban que la cámara estaba camuflada en un arbusto y orientada hacia el camino de servidumbre de paso del denunciado que les informa que ha instalado la cámara por los continuos conflictos que tiene con un vecino y los daños producidos en su finca (denunciados a la Guardia Civil). La cámara está camuflada porque quiere tener pruebas grabadas del autor de los daños y destrozos en su finca. La Guardia Civil comprueba que la cámara orientada hacia el camino de servidumbre se encuentra cercana también al camino público de ***CAMINO.1 y que no tiene cartel expuesto que avise de la existencia de una zona videovigilada y a pesar de que graba imágenes no hay fichero de videovigilancia inscrito en el Registro General de Protección de Datos de esta Agencia. Estas circunstancias para los agentes pueden vulnerar la normativa de protección de datos por lo que remiten denuncia a esta Agencia.

La denuncia se acompaña de un reportaje fotográfico en el que se incluye una fotografía fechada el 27 de noviembre de 2015, en la que se observa el arbusto sin la cámara. En relación con esta foto, los agentes actuantes señalan "*...fecha que indica la verosimilitud de la no ubicación de la web-cam que fue sustraída por autor/es desconocido/s y dio lugar a la denuncia interpuesta en esta unidad de 20 de noviembre de 2015.*"

SEGUNDO: Con fecha 15 de marzo de 2016 desde los Servicios de Inspección de esta Agencia se requiere información del sistema de videovigilancia denunciado a su responsable sin que conste acuse de recibo de esta solicitud.

El 13 de junio de 2016 se vuelve a reiterar la solicitud de información al responsable de la cámara, siendo entregada la misma el 22 de junio de 2016, sin que conste a día de

hoy que el denunciado haya respondido a las solicitudes de información.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Es competente para resolver este procedimiento la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37. g) en relación con el artículo 36 de la LOPD.

II

Antes de entrar de lleno en el análisis de la cuestión que aquí nos ocupa, conviene hacer hincapié en los requisitos que debe cumplir un sistema de videovigilancia. Así pues hay que tener en cuenta lo siguiente:

- Respetar el principio de proporcionalidad.
- Las videocámaras no podrán captar imágenes de las personas que se encuentren fuera del espacio privado ya que el tratamiento de imágenes en lugares públicos sólo puede ser realizado, salvo que concurra autorización gubernativa, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Se deberá cumplir el deber de informar a los afectados en el modo previsto en el artículo 3 de la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el Tratamiento de Datos Personales con Fines de Vigilancia a través de Sistemas de Cámaras o Videocámaras (Instrucción 1/2006). En concreto:

“a) Colocar, en las zonas video vigiladas, al menos un distintivo informativo ubicado en lugar suficientemente visible, tanto en espacios abiertos como cerrados y

b) Tener a disposición de los/las interesados/as impresos en los que se detalle la información prevista en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 15/1999.”

Hay que tener en cuenta que el distintivo del apartado a) debe por un lado avisar de la existencia de una zona videovigilada y por otro debe identificar al responsable del tratamiento o, en caso de grabar imágenes, al responsable del fichero ante el que los interesados podrán ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición reconocidos en la LOPD.

- Salvo en el caso de que el tratamiento consista exclusivamente en la reproducción o emisión de imágenes en tiempo real, cuando se graben imágenes se deberá notificar previamente a esta Agencia la creación del fichero que contenga las imágenes para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos.

III

En primer lugar procede situar la materia de videovigilancia en su contexto normativo.

Así el artículo 1 de la LOPD dispone: *“La presente Ley Orgánica tiene por **objeto** garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar”*

En cuanto al **ámbito de aplicación** de la LOPD, el artículo 2.1 de la misma señala: *“La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado”*, recogándose el concepto de **dato de carácter personal** en el apartado a) del artículo 3 de la LOPD, como *“Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*.

El artículo 3 de la LOPD define en su letra c) el **tratamiento de datos** como aquellas *“operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”*.

El artículo 5.1. f) del Reglamento de Desarrollo de la LOPD, aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (RLOPD), define **datos de carácter personal** como: *“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*.

La Exposición de Motivos de la Instrucción 1/2006, señala que: *“La seguridad y la vigilancia, elementos presentes en la sociedad actual, no son incompatibles con el derecho fundamental a la protección de la imagen como dato personal, lo que en consecuencia exige respetar la normativa existente en materia de protección de datos, para de esta manera mantener la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático”*. A lo que añade que: *“Las imágenes se consideran un dato de carácter personal, en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999...”*.

La garantía del derecho a la protección de datos, conferida por la normativa de referencia, **requiere que exista una actuación que constituya un tratamiento de datos personales** en el sentido expresado. En otro caso las mencionadas disposiciones no serán de aplicación.

La citada Instrucción 1/2006, dispone en su artículo 1.1 lo siguiente:

“1. La presente Instrucción se aplica al tratamiento de datos personales de imágenes de personas físicas identificadas o identificables, con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras y videocámaras.

El tratamiento objeto de esta Instrucción comprende la grabación, captación, transmisión, conservación, y almacenamiento de imágenes, incluida su reproducción o emisión en tiempo real, así como el tratamiento que resulte de los datos personales relacionados con aquéllas.

Se considerará identificable una persona cuando su identidad pueda determinarse mediante los tratamientos a los que se refiere la presente instrucción, sin que ello requiera plazos o actividades desproporcionados.

Las referencias contenidas en esta Instrucción a videocámaras y cámaras se entenderán hechas también a cualquier medio técnico análogo y, en general, a

cualquier sistema que permita los tratamientos previstos en la misma.”

La Instrucción 1/2006 en su artículo 2 establece lo siguiente:

“1. Sólo será posible el tratamiento de los datos objeto de la presente instrucción, cuando se encuentre amparado por lo dispuesto en el artículo 6.1 y 2 y el artículo 11.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior la instalación de cámaras y videocámaras deberá respetar en todo caso los requisitos exigidos por la legislación vigente en la materia.”

De lo anteriormente expuesto se desprende que el concepto de dato personal, según la definición de la LOPD, requiere la concurrencia de un doble elemento: por una parte, la existencia de una información o dato y, por otra, que dicho dato pueda vincularse a una persona física identificada o identificable, por lo que la **imagen de una persona física identificada o identificable constituye un dato de carácter personal**.

Por tanto, la cámara reproduce la imagen de los afectados por este tipo de tratamientos y, a efectos de la LOPD, tal y como se ha visto, la imagen constituye un dato de carácter personal y suministra información sobre los rasgos físicos de las personas y su identidad, el lugar de su captación y la actividad desarrollada por el individuo captado por la cámara.

IV

En el caso que nos ocupa, la Guardia Civil denuncia la existencia de una cámara de videovigilancia camuflada en un arbusto situado en un camino de servidumbre perteneciente al denunciado y que da acceso a su finca.

La Guardia Civil tiene conocimiento de esta cámara por la denuncia que interpone ante ellos, el denunciado el 20 de noviembre de 2015, ya que alguien ha sustraído el dispositivo. Agentes de la Guardia Civil realizan el 29 de noviembre de 2015 una inspección ocular y verifican que la cámara se ha sustraído y que no había en el lugar de ubicación de la misma ningún cartel que avisara de la existencia de una zona videovigilada y que no había fichero inscrito en el Registro General de Protección de Datos, asimismo que la cámara podría estar captando parte del camino público ***CAMINO.1 por su situación y orientación. Tal y como recogen en el reportaje fotográfico que se aporta con la denuncia, **la cámara ha sido sustraída por autor/es desconocido/s**.

Llegados a este punto, conviene recordar que al Derecho Administrativo Sancionador le son de aplicación, con alguna matización pero sin excepciones, los principios inspiradores del orden penal, resultando clara la plena virtualidad del **principio de presunción de inocencia**. La presunción de inocencia debe regir sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 76/1990 considera que el derecho a la presunción de inocencia comporta

“que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio”.

De acuerdo con este planteamiento, el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), establece que *“1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa..”*

Conforme señala el Tribunal Supremo (STS 26/10/98) el derecho a la presunción de inocencia *“no se opone a que la convicción judicial en un proceso pueda formarse sobre la base de una prueba indiciaria, pero para que esta prueba pueda desvirtuar dicha presunción debe satisfacer las siguientes exigencias constitucionales: los indicios han de estar plenamente probados – no puede tratarse de meras sospechas – y tiene que explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta infractora, pues, de otro modo, ni la subsunción estaría fundada en Derecho ni habría manera de determinar si el proceso deductivo es arbitrario, irracional o absurdo, es decir, si se ha vulnerado el derecho a la presunción de inocencia al estimar que la actividad probatoria pueda entenderse de cargo.”*

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20/02/1989 indica que *“Nuestra doctrina y jurisprudencia penal han venido sosteniendo que, aunque ambos puedan considerarse como manifestaciones de un genérico favor rei, existe una diferencia sustancial entre el derecho a la presunción de inocencia, que desenvuelve su eficacia cuando existe una falta absoluta de pruebas o cuando las practicadas no reúnen las garantías procesales y el principio jurisprudencial in dubio pro reo que pertenece al momento de la valoración o apreciación probatoria, y que ha de juzgar cuando, concurre aquella actividad probatoria indispensable, exista una duda racional sobre la real concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos que integran el tipo penal de que se trate.”*

En definitiva, aquellos principios impiden imputar una infracción administrativa cuando no se haya obtenido y acreditado una prueba de cargo acreditativa de los hechos que motivan esta imputación o de la intervención en los mismos del presunto infractor, aplicando el principio *“in dubio pro reo”* en caso de duda respecto de un hecho concreto y determinante, que obliga en todo caso a resolver dicha duda del modo más favorable al interesado.

En el presente caso, aun cuando existió un sistema de videovigilancia, a tenor de las fotografías obrantes en el expediente y por las propias manifestaciones del denunciado, en la fecha en que se realiza la inspección física por parte de los agentes actuantes de la Guardia Civil, **la cámara había sido sustraída**, por lo que no se ha podido acreditar las imágenes que en su caso eran captadas o grabadas, y si éstas podían identificar o hacer identificable a una persona o si captaban espacios de la vía pública cercana.

Del mismo modo, no consta que en la actualidad se haya vuelto a instalar la cámara, por lo que la falta de cartel o de inscripción del fichero en el Registro General de Protección de Datos, cuando no hay pruebas definitivas de la existencia de la cámara no supone ninguna vulneración a la normativa de protección de datos.

V

Teniendo en cuenta todo lo anterior, cabe señalar que del examen de la documentación obrante en el expediente no hay pruebas definitivas de la existencia de la cámara y de ningún tratamiento realizado con la misma. En consecuencia, en virtud del principio de inocencia, debe procederse a resolver el **archivo de las actuaciones**, sin practicar apercibimiento o requerimiento alguno al denunciado.

De acuerdo con lo señalado,

Por la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos,

SE ACUERDA:

1. **PROCEDER AL ARCHIVO** de las presentes actuaciones.
2. **NOTIFICAR** la presente Resolución a D. **B.B.B..**
3. **NOTIFICAR** la presente Resolución a la **DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL (PUESTO DE XX)**.

De conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 37 de la LOPD, en la redacción dada por el artículo 82 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la presente Resolución se hará pública, una vez haya sido notificada a los interesados. La publicación se realizará conforme a lo previsto en la Instrucción 1/2004, de 22 de diciembre, de la Agencia Española de Protección de Datos sobre publicación de sus Resoluciones y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 116 del Real Decreto 1720/2007, de 21 diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 48.2 de la LOPD), y de conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los interesados podrán interponer, potestativamente, recurso de reposición ante la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación de esta resolución, o, directamente recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 y en el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de esta acto, según lo previsto en el artículo 46.1 del referido texto legal.

Mar España Martí
Directora de la Agencia Española de Protección de Datos

